Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 2081 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2015

Inleiding

Tijdens het debat van 5 november 2015 over de Europese top heeft het lid Van der Staaij (SGP) gevraagd om te onderzoeken of het wellicht verstandig is de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd aan te passen, zodat ook in het zesde en zevende jaar nog de mogelijkheid bestaat het verblijf te beëindigen als de situatie in het land van herkomst daadwerkelijk verbeterd is (Handelingen II 2015/16, nr. 21, debat over de Europese top, JBZ-Raad en migratietop). Ik heb daarop toegezegd u een brief te sturen met de pro's en contra's, die betrokken kan worden in de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie. Deze toezegging kom ik in deze brief na.

Huidige situatie

Verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Indien een vreemdeling een asielaanvraag indient, wordt onderzocht of hij in aanmerking komt voor internationale bescherming in de zin van de Kwalificatierichtlijn[1]. Van internationale bescherming is sprake indien de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming wordt verleend.

Vluchtelingschap wordt aangenomen indien de betrokkene in zijn land van herkomst wordt vervolgd om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

[1] Richtlijn 2011/95/EU inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) (PbEU 2011, L 337/9)

kst-19637-2081
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Subsidiaire bescherming wordt verleend, indien hij een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:
a) de doodstraf of executie; of
b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of
c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

De Kwalificatierichtlijn bepaalt in artikel 24, eerste lid, dat de lidstaten aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel verstrekken die ten minste drie jaar geldig is en kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten. Voor personen met subsidiaire bescherming geldt een minimumtermijn van één jaar en in geval van verlenging twee jaar, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten. Er zijn geen bepalingen in de richtlijn met betrekking tot de maximumtermijn van de geldigheidsduur.

Nederland verleent een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd aan zowel verdragsvluchtelingen als aan degenen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming. Deze vergunning wordt verleend voor vijf jaar en kan onder meer worden ingetrokken als de grond voor de verlening is komen te vervallen, met andere woorden: als de vervolging of het reële risico in het land van herkomst heeft opgehouden te bestaan. De termijn van vijf jaar is vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000. Voor verlenging van de termijn is dus in ieder geval een wetswijziging nodig.

Verblijfsmogelijkheden na vijf jaar

Na vijf jaar eindigt de geldigheidsduur van de vergunning. Er zijn dan vier mogelijkheden.

– Verblijfsbeëindiging

Als niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor verlening van een van de hiervoor genoemde vergunningen en er verder geen andere verblijfsgronden zijn waaraan hij voldoet, eindigt het legale verblijf in Nederland en dient de vreemdeling Nederland te verlaten.

– Verlengen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Verlengen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd komt aan de orde als de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd omdat hij het inburgeringsexamen niet heeft gehaald en zich op dat moment geen grond voordoet om de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in te trekken of de verlenging daarvan af te wijzen. Dit betekent wel dat het verblijf nog steeds kan worden beëindigd als de grond voor verlening is vervallen.

– Verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

Een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt – op verzoek – verleend als de vreemdeling direct voorafgaande aan de aanvraag gedurende vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf heeft genoten op grond van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, zich op het moment waarop de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verstrijkt geen intrekkingsgrond voordoet (zoals een verbeterde situatie in het land van herkomst) en de vreemdeling het inburgeringsexamen heeft gehaald. Hier geldt geen middelenvereiste. De

verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan niet meer worden ingetrokken als de situatie in het land van herkomst is verbeterd.

– EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen

Een vreemdeling komt in aanmerking voor de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene als aan de in de Richtlijn langdurig ingezetenen[2] neergelegde voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden zijn onder andere: legaal en ononderbroken verblijf sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek, het beschikken over voldoende middelen van bestaan en het hebben behaald van het inburgeringsexamen. Dit is een permanente status waardoor de vreemdeling het recht krijgt zich elders in de EU te vestigen, bijvoorbeeld om te werken, op voorwaarde dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor het verblijf in de tweede lidstaat.

Naturalisatie

Op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap kan naturalisatie worden aangevraagd als de vreemdeling sedert vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek toelating en hoofdverblijf in, kort gezegd, het Koninkrijk heeft gehad, hij op het moment van de aanvraag een verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard heeft en voldoet aan de overige voorwaarden voor naturalisatie. Onder een verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard vallen in ieder geval de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

Het voorgaande brengt met zich dat naturalisatie niet kan worden aangevraagd zolang de vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (enkele uitzonderingen, waaronder bijvoorbeeld staatlozen vallen, daargelaten). Eerst zodra de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen heeft, is naturalisatie mogelijk. Op dat moment is immers zowel voldaan aan:
a) de voorwaarde van het hebben van een verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard,
b) het ten minste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het naturalisatieverzoek hebben gehad van vreemdelingenrechtelijke toelating, als aan
c) de voorwaarde van het ten minste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het naturalisatieverzoek hebben gehad van hoofdverblijf in Nederland.

In uw Kamer ligt op dit moment een wetsvoorstel ter behandeling om voor naturalisatie de genoemde duur en toelating van vijf jaar te verlengen tot zeven jaar[3].

Het verlengen van de geldigheidsduur tot zeven jaar

Het verlengen van de geldigheidsduur tot zeven jaar biedt langer de mogelijkheid om het verblijf te beëindigen als de situatie in het land van herkomst is verbeterd, of als de vreemdeling om een andere reden geen vrees meer heeft in het land van herkomst. Er zijn geen Europeesrechtelijke beletselen om deze termijn te hanteren. Er is wel een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 vereist.

---

[2] Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PbEU 2003, L 16); gewijzigd door Richtlijn 2011/51/EU (PbEU 2011, L 132/1)

[3] Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen (Kamerstuk 33852-R2023)

Een bijkomend positief gevolg van verlenging van de termijn is dat vreemdelingen die tijdig het inburgeringsexamen hebben gehaald en voldoende middelen van bestaan hebben opgebouwd, hiervoor beloond kunnen worden doordat zij reeds na vijf jaar de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kunnen verkrijgen, terwijl de asielgerechtigde zonder eigen middelen eerst na zeven jaar de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan verkrijgen. Dit kan dus een stimulans zijn voor snellere inburgering en een streven naar economische zelfstandigheid binnen vijf jaar.

Niettemin moet worden betwijfeld of deze effecten van de verlenging van de geldigheidsduur in de praktijk wel zullen worden bereikt. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren.

– In de eerste plaats blijft het effect van verlenging van de termijn van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd tot zeven jaar in de praktijk beperkt tot de groep asielgerechtigden die na vijf jaar niet in hun eigen inkomen (kunnen) voorzien. Zij komen immers niet aanmerking voor de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

Daarnaast is van belang dat in de huidige situatie vreemdelingen die de EU-status van langdurig ingezetene aanvragen *tegelijkertijd* ook een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kunnen aanvragen. Zo wordt voorkomen dat een vreemdeling, wiens aanvraag voor een EU-verblijfsrecht wordt afgewezen, één of meer nieuwe aanvraagprocedures moet starten om uiteindelijk in het bezit te komen van de verblijfsvergunning waar hij recht op heeft. Ook eventuele bezwaar- en/of beroepsprocedures bij afwijzing van de gelijktijdige aanvragen lopen synchroon.

Dit procedurele voordeel gaat verloren als de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op zeven jaar wordt gesteld. De vreemdeling zal na vijf jaar verblijf een aanvraag om een EU-verblijfsvergunning kunnen indienen en tegen de afwijzing beroep kunnen instellen. Als hij twee jaar later ook een aanvraag indient voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, zal deze procedure apart moeten worden gevoerd.

Tot slot vraag ik expliciet aandacht voor het feit dat het hiervoor genoemde voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap uitgaat van verlenging van de termijn voor naturalisatie van vijf naar zeven jaar. Dit voorstel kan daarmee van invloed zijn op afwegingen met betrekking tot het verlengen van de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd. Het ligt ook daarom voor de hand niet nu te besluiten tot verlening van de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd.

Conclusie

Alles overwegende ben ik van mening dat het nuttig effect van wijziging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd naar zeven jaar te beperkt zal zijn om een wetswijziging te kunnen rechtvaardigen, zeker zolang de Rijkswet op het Nederlanderschap niet gewijzigd is. Ik zie bovendien nadelen voor de efficiency van de verblijfsprocedures.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff